人口工作应全面转型升级

杨 成 钢
(西南财经大学 人口研究所,成都 611130)

摘 要: 中国人口态势已经明显变化:低生育水平长期稳定,人口老龄化加速,少子化现象严重,城市化进程加快,人口流动规模巨大。中国人口管理服务制度则在目标设计、目标实现路径、实现方式等方面与人口态势变化不相适应,应当进行全面的转型升级,在相应方面做出制度化改进。

关键词: 人口态势;人口管理服务制度;人口转变;转型升级
中图分类号: C 924.24 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5919(2016)06-0100-07

习近平主席在中共十八届五中全会上关于人口问题的讲话谈及人口长期均衡发展和家庭发展,这被认为是国家最高领导层对于中国人口管理服务工作方向的最新诠释,也被理解为对中国人口管理服务提出了全新的工作要求。本文认为,这是积极的政策选择,顺应了中国人口发展的变化态势。但是要有效应对人口变化,只对人口管理服务做出一般工作改进还不够,而应当在人口管理服务制度的层面上进行全面转型升级。

一、中国人口发展态势的变化

中国今天的人口发展态势完全不同于实行计划生育政策的初期,已经发生了根本的变化。这种变化从纯人口学角度观察,主要包括以下几个方面:

1.低生育水平已经难以逆转

中国人口处于低生育水平,这已是不争的事实。尽管由于人口基数过大的原因,中国人口的总规模还在增加,但是增长趋势已经严重递减和萎缩。全国的妇女总和生育率不管是按人口普查数据还是按相关部门修正数据,都没有超过1.65,已经长期低于更替生育水平。个别地区,例如上海,总和生育率低于1,处于极低水平;局部地区,例如四川等地,人口总规模已经出现负增长。重要的是,这种低生育水平业已成为稳态,形成难以逆转的趋势。之所以形成这种局面,最根本的原因在于这是人口转变深化的结果。中国的人口转变不仅呈现出低生育的变动结果和趋势,而且形成了维持长期稳定低生育水平的全新动力机制。

人口转变的动力机制主要指促使转变的作用因素和作用过程,作用因素通常包括:政策或制度干预因素、经济发展因素和文化变迁因素;作用过程有时是单一因素发动,有时是多种因素相互交织、相互促进。

对于中国人口转变过程,特别是其动力机制的变化,人们的认识并不统一。较长时期以来,一直有一种观点认为,低生育水平是由于政策抑制的结果,并没有反映人们真实的生育意愿,一旦政策放开,就会出现较大的生育反弹。即使在开放单独生育政策,甚至全面放开二孩生育政策推出以后,这种声音也没有完全消泯。另外一种观点认为,虽然中国人口长期处于低生育水平,但是随着国家全面放开二孩生育政策的推出,生育水平也将应声而变,逐步回归正常。实际上,这两种观点都没有充分认识到中国人口转变已经深化,从动力机制上发生了根本的改变。

深入理解中国人口转变及其动力机制,必须充分认识到其特点及其变化的阶段性。中国的人口转变过程具有自己的特点:一是转变行程短,用20多年的时间就完成了西方许多国家上百年才

收稿日期: 2016-08-24
作者简介: 杨成钢,男,河南三门峡人,西南财经大学人口所教授。
基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目"人口转变、产业转型与中国经济社会可持续发展研究"(项目编号:13JJD820013)。

完成的人口转变历程;二是作用因素复杂、多元,行政的、法律的、经济的、文化的多种因素形成结构化力量,综合发力;三是转变过程具有文化黏性,现实的约束与文化上的从众行为交织,造成生育意愿和生育行为之间的脱节。

而对于其变化的阶段性,我个人认为,这种阶段性可以分为三步:从实行计划生育到 20 世纪 80 年代末期可以视作第一阶段。这一阶段中国经济刚刚开始起步,工业化和城市化水平都还不高,主要是政策抑制发挥作用。整个 90 年代可以视为第二个阶段。这一阶段中国经济进入新的发展期,特别是邓小平南巡讲话发表以后,市场经济活力得到更加充分的调动和释放,人民生活水平较为普遍的得到改善和提升。这时人口转变的动力机制应该是经济发展与政策抑制共同发挥作用。进入新世纪以来的这十多年可以被视为第三个阶段。这一阶段不仅中国经济快速增长,而且城市化水平得到快速提高,以农村青壮年人口为主体的农业转移人口大规模常态化地涌入城市就业、生活,不仅使他们的生活方式发生了改变,而且使他们的生活观念,包括生育观念都产生了重大改变。可以认为,这一阶段人口转变的动力机制更多的是经济发展因素在发挥作用了。

也许引起人们对中国人口转变动力机制发生根本变化有所质疑的原因还在于人们对于中国传统生育文化的认知。不错,中国传统确实有男孩偏好、传宗接代的生育文化,而且也已经有一些研究显示出,较高比例的人口有至少生育二孩的生育意愿,但开放单独生育和全面放开二孩生育政策推出后的生育状况并没有出现人们原来所预期的那种生育堆积现象,甚至还有一定程度的遇冷①。这说明人们的生育行为和生育意愿可以并不同步。我们也可以将其理解为是一种文化变迁中的黏性效应,就是说,某些生育群体即使生育观念没有充分改变,生育意愿还存有多子偏好和男孩偏好,但在生育行为上却选择了少生优育或接受生女孩的现实。这是一种微妙的生育文化心态,既反映了人口转变动力的强大,也反映了生育文化变迁的黏性。

毋庸置疑,中国的人口转变已经彻底完成,生育的动力机制已经发生了根本的改变,低生育水平将成为中国在未来较长历史时期内难以逆转的一种人口现实。

2. 人口老龄化日趋严重

从老龄化规模上看,根据 2000 年“五普”数据,中国 65 岁以上的老龄人口为8 800万人,占全国人口的 7.0% ,占世界老龄人口的 21.4% ;60 岁以上人口占全国人口的 10.33% ,那时中国就已是世界老龄人口规模最大的国家②。而根据 2010 年“六普”数据,65 岁以上的老龄人口达到了 1.1 亿,占全国人口的 8.9% ;60 岁以上老年人口达到 1.7 亿,占全国人口的 13.3% ③。最新的权威数据来自国家统计局在《2015 年中国统计年鉴》发布的抽样调查结果:截至 2014 年底,中国 65 岁以上人口已达1.3775 亿,占总人口比重为10.1% ,60 岁以上人口占总人口的比重更达到15.5% 。目前,中国老年人口的绝对规模已经非常庞大,是世界上唯一的老年人口规模超过 1 亿人的国家。

从老龄化速度上看,“六普”与“五普”数据相比,60 岁及以上人口的比重上升 2.93 个百分点,65 岁及以上人口的比重上升 1.91 个百分点。与国际上对比,65 岁以上人口比例由 7% 增长到 14% ,法国用了 115 年,美国用了 69 年,瑞士用了 50 年,英国用了 45 年,而中国只用 27 年时间,中国老龄化速度仅次于日本,是所有发展中国家最快的一个国家。

3. 少子化趋势明显

少子化一般较少引起关注,但实际上,少子化与老龄化一样,反映了人口年龄结构的变化趋势,并且二者之间有着密切的联系,对经济社会的发展有着重要影响。在中国,少子化情况已然非常

① 参见石智雷、杨云彦:《符合“单独二孩”政策家庭的生育意愿与生育行为》,《人口研究》2014 年第 5 期;韩雷、田龙鹏:《“全面二孩”的生育意愿与生育行为——基于 2014 年湘潭市调研数据的分析》,《湘潭大学学报》2016 年第 1 期。

② 参见杜鹏:《新世纪的中国人口——中国第五次全国人口普查资料分析(当代人口科学论丛)》,北京:中国人民大学出版社 2011 年版。

③ 参见国务院人口普查办公室:《中国 2010 年人口普查资料》(上、中、下册),北京:中国统计出版社 2012 年版。

严重,根据人口学的统计标准,一个社会 0—14 岁人口占比 15%—18% 为“严重少子化”,15% 以内为“超少子化”①。中国历次人口普查的数据表明,中国 0—14 岁的少儿人口占比呈现令人吃惊的锐减态势:1982 年为 33.6%,1990 年为 27.7%,2000 年为 22.9%,到 2010 年已经降为 16.6%,到 2014 年继续降到 16.5%,而且学界普遍认为,这种减少的趋势还将持续。

从 0—14 岁人口的绝对数量的变化来看。1995 年共有 3.2 亿,到了 2005 年减少到 2.6 亿,到了 2014 年,更是减少到 2.2 亿。少儿人口的绝对数量下降的速度非常快。

人口出生率也是观察少子化进程的一个角度。从人口的出生率来看,1995 年为 17.12‰,2005 年降为 12.40‰,到了 2010 年继续降为 11.90‰,2014 年受生育政策调整的影响,缓慢上升至 12.37‰②。从整个趋势看,近 20 年来,不管是人口出生率还是人口自然增长率都处于下降趋势,并且这种下降趋势还将继续。

4. 人口城乡结构变化显著

改革开放以来,中国城镇化速度加快,城镇化水平快速提高。1978 年全国城镇化率为 17.92%,1996 年城镇化率突破 30%,达到 30.48%。2003 年,城镇化率突破 40%,达到 40.53%。2011 年中国城镇化率已突破 50%,达到 51.27%③。而最近的国家统计局公报数据显示,2015 年中国的城镇化率已经突破 56.1%,这个数字比世界平均城镇化水平高 1.2%④。根据国家“十三五”规划,未来城镇化过程仍将稳步推进,力争 2020 年中国城镇化率达到 60%⑤。城镇化水平的提高,不仅对中国经济社会发展产生重要影响,而且会在很大程度上改变国人的生活方式和生活观念,包括其婚姻生活和生育观念。

当然,中国人口城镇化发展并不均衡,存在明显的地域差异,江苏、浙江、辽宁、广东、天津、北京和上海等东部经济发达地区的城镇化率普遍达到 60% 以上,而西藏、贵州、云南、甘肃、河南、新疆、广西等中西部经济欠发达地区城镇化率仍然在 40% 以下,东西部区域差异巨大⑥。

5. 人口流动性大幅增加

自改革开放以来,中国的流动人口规模逐步提高。1982 年中国流动人口仅有 6.57 万⑦,而截至 2015 年,中国流动人口数量已达 2.47 亿人,流动人口占比 17.97%⑧。中国已成为全球人口流动最为活跃的区域之一。

随着城镇化进程稳步推进和区域经济合作的日趋紧密,中国的人口迁移流动规模仍将不断增加。《中国人口流动发展报告(2015)》预计,2015—2020 年间,人口迁移规模将达到 2.91 亿人,其中农业转移人口 2.2 亿人,城镇之间人口迁移约 7000 万人。预期到 2030 年中国流动迁移人口总量将突破 3.1 亿人。另外我国人口迁移还存在以下几个主要特征:一是人口流出地主要为中西部经济欠发达地区和西南地区;流入地则为东南沿海等经济发达地区。2013 年安徽、四川、湖南、河南、贵州和江西六省占全国跨省流出人口的 71.07%。而珠三角的广东,长三角的浙江、上海、江苏,北京,以及海西经济区的福建六省市占全国跨省流入人口总数的 87.83%⑨。二是目前人口流动的主要人群虽然还是农村人口,但预期随着区域经济一体化的推进,区域间经济联系的加强,城镇之间人口流动将日趋活跃。2015—2020 年

① 冯筱涵:《日本少子化政策经验及其对我国少子化政策的启示研究》,东北财经大学 2016 年硕士论文。

② 参见中青网“中国少子化拉响警报:人口或在 2017 年后迅速下降”,http://news.youth.cn/jy/201509/t20150928_7162254.htm。

③ 参见国家发展与改革委员会:《国家新型城镇化报告 2015》,北京:中国财政出版社 2015 年版。

④ 参见世界银行网站数据整理得到世界平均城镇化率水平,http://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS? view = chart。

⑤ 参见《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,新华社北京 2016 年 3 月 17 日。

⑥ 参见童玉芬、武玉:《中国城市化进程中的人口特点与问题》,《人口与发展》2013 年第 4 期。

⑦ 参见段成荣、杨舸、马学阳:《中国流动人口研究》,北京:中国人口出版社 2012 年版。

⑧ 参见国家卫生计生委流动人口司:《中国人口流动发展报告》,北京:中国人口出版社 2015 年版。

⑨ 参见国家卫生计生委流动人口司:《中国人口流动发展报告》,北京:中国人口出版社 2013 年版。

间中国城镇之间人口迁移数量估计可达7000万。三是人口流动导致区域经济分化,由于人口流出,黑龙江、河南、安徽等省市出现"人口逆差",面临人口缩减压力,并带来经济潜在增速的下行。2015年黑龙江、吉林和辽宁的名义GDP增长率分别为-0.29%、3.41%和0.26%,经济下滑趋势明显①。

人口的流动不仅表明经济要素的活力增加,而且意味着信息的扩散和文化的互动,进而影响人们社会生活和家庭行为选择。

人口是一切人类社会活动的基础变量,中国人口态势的上述变化必将从不同方面对中国的经济社会发展构成相应的影响。学界有必要进行前瞻性的研究,而人口管理服务部门更应当未雨绸缪,思考原有人口政策和制度设计是否与新的人口形势相适应,以及在新的人口态势下如何进行良性改进,以适应人口态势的新变化。

从学界的反应来讲,有学者曾经提出观点认为,随着中国人口生育政策的调整,人口态势的变化和人口问题热点的转换,中国的人口研究工作重点应该从过去较多的关注人口的生育、年龄结构等自然变动转移到对人口迁移问题的研究上来②。这一观点具有高度的理论敏感性和前瞻性,值得理论界认真思考和对待,但是笔者不敢苟同的是,人口迁移问题固然应该受到高度关注,但是人口自然变动方面的问题并非不再重要和紧迫,许多问题并未解决或消失,只是有了新的呈现,甚至是更加复杂的呈现。理论界对人口自然变动进行深入探索研究的使命并未终结,政策指导价值依然存在。

而从人口管理服务部门的适应性来讲,我认为,以当今人口态势变化的深刻和复杂,一般就事论事、见招拆招的政策改进并不足以应对,需要进行制度化的改进。这也是本文讨论的重点。

二、现有人口管理服务制度与人口新态势不相适应

公平地讲,中国的人口管理服务制度是在人口管理实践当中不断探索,不断完善的,从20世纪70年代初期开始实行计划生育到今天已经取得了长足的进步,但是仍存在与人口发展新态势不相适应之处。这种不适应表现在以下四个方面:

1. 制度目标

制度目标又包括价值目标和技术目标两个方面的内容。首先看价值目标,任何一种制度设计都不可避免地带有某种价值倾向性,这种价值倾向性反映了制度设计的根本观念和指导思想,因而具有方向性和基础性意义。中国人口制度目标存在的不足是更多看到了物,较少看到人。制度设计伊始,政府就把人口的变动和调整作为进行经济建设、实现国家现代化的手段和途径,而没有充分考虑人口自身的发展规律,没有将人口自身的发展作为目的去对待。

固然,人口是经济增长的重要条件,可以在现代化建设中发挥工具性作用,但它毕竟不是工具,它的本质是人。人口就是人群,就是群体的人。在人类社会,人的价值才是终极价值,人的需求才是根本需求,如同毛泽东所言:世间一切事物中,人是最可宝贵的。我们发展经济,进行现代化建设,都是为了让人生活得更幸福,更有尊严。换句话说,人是目的,经济增长才是工具和手段。如果我们把人当成工具,牺牲人的尊严和幸福去满足经济增长的需要,那是本末倒置。

其次看技术目标,技术目标也指工作业务目标,我国长期以控制人口数量、调节生育为主要工作业务目标,大约2010年以后开始倡导人口长期均衡发展,全面两孩政策推出以后,人口长期均衡发展就成为明确的技术目标,或者工作业务目标。与过去相比,这一目标考虑了人口的发展规律,当然是一种进步。目前的缺陷在于还缺乏可操作化标准,向量之间关系并没在理论上说清,例如怎样才算人口长期均衡?均衡的标准是什么?一定的人口数量要对应怎样的人口质量和人口结构?或者反过来,如果设定一个理想的合理的人口结构,将会要求人口的数量调整到什么样的生育水平?都还需要进一步研究。

① 参见陈洁"2015各省经济总量排名大挪移拖累重工业 东北三省整体下滑",《21世纪经济报道》,2016年2月17日,http://news.21so.com/2016/21cbhnews_217/307316.html。

② 参见陈卫、吴丽丽:《中国人口迁移与生育率关系研究》,《人口研究杂志》2006年第1期。

人口理论史上曾经有一个适度人口理论,特别是以法国人口学家索维为代表的现代适度人口理论①,将人口的变动与技术的发展水平相对应比较,试图提出一种动态的人口与经济均衡模型,遗憾的是他的理论没有考虑人口内部自身的均衡,因为所谓适度是相对于某一标准来说的,这个标准不仅是经济技术关系,也要考虑人口内部各个向量之间的关系,要对应不同的关系来谈适度与否。我们今天探讨人口长期均衡发展也面临同样的问题。但是,如果能够在理论上取得突破,寻求到一个可操作化的技术标准,那么将是对人口理论发展的一个重要贡献。

也有的学者提出使用稳定人口作为指标②。稳定人口是人口学中的重要指标,反映了人口数量变化的稳定性,也间接地反映出一个人口的年龄结构的稳定协调和均衡③。但是,稳定人口也只是数量目标,它既没有全面地反映人口内部数量质量结构三个方面的协调均衡关系,也没有反映出人口外部与经济社会发展和资源环境变化之间的均衡关系,所以也很难成为一个理想的技术标准。

2. 目标实现路径

中国长期通行的制度目标实现路径是典型的行政化为主的实现路径,自上而下,由国及家,是一种科层制的从中央到省市县乡,逐级进行政策落实的信息传导机制和路径,也是一种反向的由下向上、逐级进行责任保证的行为约束机制和目标实现路径。中国人口管理的最初推进是完全行政化,后来随着时间的发展逐步地加入法律的因素,从大概 1998 年开始逐步地建立和完善了一些相关法律制度,试图通过法治的途径来实现制度目标,但是在实际的政策推行过程中真正将政策落到实处的还是行政化的手段,例如“党政一把手亲自抓,负总责”“一票否决目标责任制”等等方式,都是循名责实,通过行政方式完成量化目标,以至于在今天的人口政策调整,全面放开二孩后,人们的生育意愿又比较低的情况下,很多管理部门甚至有些手足无措,不知从何将工作做起。

另外,行政化为主的实现路径还体现在政策对于体制内人员具有很强的约束力而对体制外人员却缺乏有效的约束。这表明制度目标的实现还在很大程度上需要依托行政资源的推动,其自身的严肃性和执行力还存在明显不足。

3. 目标实现方式

中国的人口制度长期以来主要采用管理的方式,并且在早期,其管理具有较大的强制性。虽然自进入新世纪后逐步地在原来的人口管理制度中注入一些服务的因素,推出了诸如关爱女孩行动、利益导向机制、家庭能力建设等广受欢迎的人口制度目标实现方式,但总体上是将服务寓于管理之中的。这种目标实现方式在人口进入低生育水平阶段,生育政策调整以后,势必面临很大的挑战。新的人口政策环境下也许仍然需要必要的人口管理,但是可以预见的是,人口的服务、政策的激励和导引将会是主要的目标实现方式。

4. 制度作用边界

这里说的是体制问题。中国人口管理服务制度中长期存在制度作用边界的问题,“大人口还是小人口”是长期讨论的话题④。人口问题具有复杂性和综合性,人口管理服务需求具有多样性,一个人口现象背后牵扯到一系列的经济社会文化因素,一个人口问题的解决需要一系列部门联手统筹,共同发力,比如失独家庭困难救助的问题,远不是人口部门一家可以解决的。又比如养老公共服务资源供给问题,不是人口部门的工作范围,但是又与人口问题有着密切的联系。目前的体制框架下人口管理服务部门并不具有足够的资源统筹能力和综合协调能力,在以前那种单一的工作目标条件下,也许还可以利用所谓国策优势勉为其难,新的人口环境下,如果想适应人口发展的需要,统筹的解决一些人口问题的话,就难免会遇到

① 阿尔弗雷·索维:《人口通论》(上),北京:商务印书馆 1983 年版。

② Preston,Samuel H. Ansley J. Coale, “Age Structure, Growth, Attrition, and Accession: A New Synthesis”, *Population Index*, 1982, 48(2); Preston, Samuel H., “An Integrated System for Demographic Estimation from Two Age Distributions”, *Demography*, 1983, 20(2).

③ 参见陈卫:《基于广义稳定人口模型的中国生育率估计》,《人口研究》2015 年第 6 期。

④ 乔晓春:《“大人口”管理体制的构建》,《人口与发展》2012 年第 2 期。

体制障碍,触碰人口管理制度的作用边界。

三、中国人口管理服务制度需要全面转型升级

所谓人口管理服务,其本质意义是指对涉及人口的各种问题之社会治理。制度层面的人口管理服务体现为对人口问题进行社会治理的一系列政策组合与工作机制。所谓全面转型升级是指人口管理服务制度在政策目标、政策目标实现路径和实现方式上都有一种积极的选择和全新的呈现。在今天的人口政策语境中就是不再拘泥于人口数量控制的陈旧思维,不再纠结于生一个还是生几个的窠臼之中,而是以国民利益最大公约数作为政策价值目标,以人口长期均衡发展作为政策技术标准,以利益导向和家庭发展作为政策路径,以礼法结合,也即法治与人本相结合作为政策实现方式的综合性政策体系设计和系统化政策机制建构。具体可分为转型和升级两方面内容。

1. 关于转型

人口管理服务制度的转型方向有两个,一个是向大人口转型,另一个是向家庭发展服务转型。

所谓大人口就是要增加人口管理服务部门的职能,拓宽其工作边界。如果说在以前的高生育水平时代,人口部门还可以把管理和服务都集中于计划生育的工作目标上的话,那么在今天中国人口已经进入低生育水平阶段,人口政策已经调整的大背景下,人口部门就不应当再将其管理服务工作拘泥于原来单一的工作目标和狭隘的工作边界内了。人口问题不仅仅是生育问题,人口的管理服务工作更是具有广泛的内容,微观上要帮助人口的发展和能力提升、促进家庭的发展和能力建设;宏观上不仅要顺应人口自身发展规律,促进实现人口内部数量质量结构之间的均衡,而且要顺应经济社会发展规律和自然生态环境变化规律,促进实现人口与经济社会发展和资源环境变化的外部均衡。所以人口管理服务部门应当积极作为,积极争取和主动开拓各种涉及人口的工作领域,以服务换职能,在广泛人口服务中争取自己的广泛人口管理服务职能。

所谓家庭发展,从政策设计视角出发,应当是这样一种政策效果:在努力保障家庭安全的基础上,让每一个家庭同步共享国家和地区经济社会发展成果,使其家庭建设能力不断提升,家庭生活质量和社会尊严不断提高,家庭幸福感不断增加的过程。

在中国社会,家庭发展有着特别的意义。与西方社会以个人作为社会细胞不同,中国文化把家庭理解为最基本的社会细胞和社会单元,高度重视家庭的建设和发展。让家庭发展同步共享社会发展成果是中国现代化建设的出发点和落脚点,也是时代发展的必然要求。

中国当前的家庭发展服务领域有着广泛的社会需求,也是中国长期以来的社会服务短板。人口部门主动将人口工作向家庭发展的支持和服务转型正好扮演了积极的政府角色,满足了人民群众的家庭发展需求。

2. 关于升级

升级的内容包括:第一,确立积极的亲民的政策目标。所谓积极,就是要主动适应经济社会发展的趋势,主动引领社会价值,建构社会行为规范。所谓亲民,就是要树立以人为本,以民为本的价值取向,充分满足人民群众的需要,切实代表人民群众的根本利益。变国家意志主导为民本意志主导,使人口政策更多的尊重民众的利益诉求和家庭个体的人口决策和行为选择。我们当然不能排除国家意志和集体理性,但是可以通过改进决策机制来最大限度的顺应民意,最大程度的反映和代表多数人的个体理性。通过建立和引导民众对人口政策规范的价值认同来协调国家整体利益与家庭个体利益,建立国家意志与民众意志的价值互信和目标共识。

第二,选择务实的理性的也是智慧的目标实现路径。自下而上,更多尊重家庭自主选择。在低生育水平的人口环境下,人口管理服务工作的着力方向很有可能随着时间的推移从过去的人口生育抑制逐步转向人口生育激励,这是目前世界上那些较早的完成人口转变的经济发达国家普遍的选择,中国很难例外。生育激励绝不可能、更不应该采用行政手段自上而下进行干预,只能反过来,自下而上,在尊重生育家庭自主选择的基础上进行新的价值导引和利益诱导,在更加全面周到的生育健康服务和生育制度保护基础上,减少生育家庭的生育后顾之忧,降低生育活动的各种直

接成本和间接成本。这是目前全面放开生育二孩政策以后已经出现的生育家庭决策选择迹象,也是人口管理服务部门应当未雨绸缪、尽早筹划的制度设计路径。

第三,寻求礼法结合、法制与人本相结合的政策实现方式。

这里含义有三点:(1)法制建立的价值取向应倾向于国民性。法是国家工具,正因为如此,确立正确的价值方向显得尤为重要。国家的本质意义并非疆土,更非行政机器,而是在共同价值规范下凝聚在一起的民众。是为国民。国民在则国家在,国民利益即是国家利益。所有的国家工具和国家行为都应以保护国民利益,尊重国民权利为其价值取向。所以一个善治国家,一个真正的社会主义国家,其立法司法都应代表国民利益,充分尊重和保护每一个国民的基本人权和其他合理的权利诉求。固然,这一过程会存在整体利益与个体利益的矛盾,但也惟其如此,法才有存在的价值。好的法律和制度并不回避这种矛盾,而是在公开公平公正的原则下,通过寻求各方利益的最大公约数来建立共同的行为规范。这样的规范由于充分尊重了个体权利,从而其作为整体利益的代表才有了正当性基础。(2)正因为法的严肃性、强制性,才更需要将法置于人本主义的基础之上,使法成为扬善抑恶的工具和引领社会趋向人本价值的手段。这不仅包括立法过程对国民基本利益诉求和人本愿望表达的充分尊重,而且包括执法过程对执法对象社会处境、事件发生环境的充分理解以及对执法结果所引起的社会价值导向的正确认知,避免法的滥用、误用而使其沦为恶法,损害法治声誉。更要彻底杜绝侵犯公民基本权利的以权代法、以政代法、粗暴执法、依法犯法,以执法名义践踏法律,侵犯公民基本权利的违法行为。(3)更进一步讲,是不是所有的国民行为都需要在“法”的层面去规范也是值得思考的。法作为一种调节社会关系的强制手段,并非理所当然的第一选项。何时当立?立于何种范围?如何执法?要把握好其边界绝不简单。这一点早在中国古代先秦时期,一些卓有见识的政治家和思想家就注意到了。究竟以礼为法,还是以法为礼,抑或礼法结合,曾是非常热门的讨论话题,也是诸多王朝治国理政首先要做出的方向性选择。老子曾提出治民要遵循“失道而后德,失德而后仁,失仁而后义,失义而后礼”的顺序。荀子倡法,但主张“礼法结合”。他们都是将法作为伦理规范约束之后的最后一个选项,试图尽量控制法的作用边界,以避免其峻急严苛。这些理念和主张,我们不能将其仅仅理解为古人的政治理想主义,而应当认识到其正是中国传统文化所积淀的治国理政经验总结。

此外还须认识到法是有成本的,立法和司法的过程都将耗费大量行政费用。如果不管行为大小,影响如何,动辄用法,其制度成本势必高企,最终会使财政不堪重负。所以,如果不是重要的社会行为,或能用非正式制度加以调整约束的行为和关系,就没有必要以法作器,而可以选择成本更低的方式。

中国人口管理服务制度化的转型和升级也许不能齐头并进,也不可能一蹴而就,但要适应人口新态势,尽早加以思考和筹划是大有必要的。

Population Work Should Be Transformed and Upgraded in an All-around Way

Yang Chenggang

(*Institute of Population Research*, *Southwestern University of Finance and Economics*, *Chengdu* 610074, *China*)

Abstract: China's population situation has changed significantly, with the long-term stability of low fertility, accelerating aging population, severe sub-replacement fertility, accelerating process of urbanization, and huge population mobility. As China's population management service system is not compatible with the change of population situation in the aspects of goal design, path to goal realization and way of realization, we should carry out transformation and upgrading in an all-around way, and make institutional improvement in the corresponding aspects.

Key words: population situation, population management service system, population transition, transformation and upgrading